

REGIONAL FORDELING AF ERHVERVSFREMMEIDLER – EN EKSPLORATIV UNDERSØGELSE

Aarhus, november 2020

1. INDLEDNING

Som led i aftalen af 24. maj 2018 mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti om forenkling af erhvervsfremmesystemet, blev parterne enige om at afvikle Markedsmodningsfonden fra 2019. Derfor gennemførte Pluss og NIFU i efteråret 2018 en effektevaluering af Markedsmodningsfonden (tidligere Fornylesesfonden) for Erhvervsstyrelsen. Denne evaluering bestod af flere delanalyser, hvor omdrejningspunktet var en effektanalyse. I denne effektanalyse undersøgte vi vha. registerdata i Danmarks Statistik, om de virksomheder, som havde fået medfinansiering fra Markedsmodningsfonden, havde en mere positiv udvikling ift. omsætning, beskæftigelse og eksport end to forskellige kontrolgrupper.¹

I forbindelse med effektanalysen fik vi adgang til en oversigt over alle deltagere i Markedsmodningsfonden/Fornylesesfonden, som vi bl.a. kobledes med geografiske oplysninger fra Danmarks Statistik. Dette viste en regional asymmetri ift. tilsagn om medfinansiering fra Markedsmodningsfonden, hvor virksomheder fra Region Hovedstaden var væsentligt overrepræsenteret, mens særligt virksomheder fra Region Sjælland var underrepræsenteret.²

Desuden indsamlede vi ifm. evalueringen oversigter over virksomheder, som havde deltaget i andre erhvervsfremmeordninger end Markedsmodningsfonden, da vi fra tidligere evalueringer af erhvervsfremmeordninger ved, at mange virksomheder deltager i flere ordninger på samme tid. Det er således centralt at kontrollere for deltagelse i andre ordninger, når man skal estimere en isoleret effekt af Markedsmodningsfonden. Konkret skabte vi en samspilsdatabase, som viser alle deltagere i projekter med støtte fra ordninger under Uddannelses- og Forskningsministeriet (InnovationDanmark-databasen), Strukturfondsprogrammerne og Markedsmodningsfonden/Fornylesesfonden.

Formålet med dette notat er at udnytte den samspilsdatabase til at undersøge, om den konstaterede regionale asymmetri fra Markedsmodningsfonden også gælder de øvrige erhvervsfremmeordninger, eller om Markedsmodningsfonden snarere er et isoleret tilfælde. Samtidig har notatet til formål at dykke ned i, hvad der findes om regional fordeling af erhvervsfremmemidler i den danske og internationale litteratur. Dette for at sætte notatets resultater i perspektiv. Derfor har SDU været en tæt samarbejdspartner i udarbejdelsen af notatet.

Ovenstående er efter vores overbevisning interessante spørgsmål, da deltagelse i erhvervsfremmeordninger har til formål og bidrager til at skabe vækst og udvikling i virksomhederne. F.eks. fandt vi i

¹ 'Slutevalueringen af Markedsmodningsfonden' kan findes her: <https://markedsmodningsfonden.dk/om-markedsmodningsfonden>

² Disse resultater uddybes i afsnit 3 nedenfor.

'Slutevalueringen af Markedsmodningsfonden', at de deltagende virksomheder generelt har en mere positiv udvikling i omsætning, beskæftigelse og eksport end kontrolvirksomhederne. Deraf følger at en regional asymmetri i deltagelse i erhvervsfremmeordninger kan bidrage til en asymmetrisk udvikling i regionernes økonomiske aktivitet.

I den forbindelse er det værd at bemærke, at forenklingen af erhvervsfremmesystemet på flere områder medførte en centralisering af erhvervsfremmemidlerne. Konkret indebar reformen, at de regionale vækstfora blev nedlagt, så der fremadrettet kun skal føres erhvervspolitik på statsligt og kommunalt niveau. De regionale opgaver varetages fremover primært af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, mens de seks Erhvervshuse varetager den lokale erhvervsservice. Derfor vil de lokale erhvervshuse fremover have fokus på alle virksomheder uanset deres vækstpotentiale, hvilket ellers hidtil har været adgangsbilletten til væksthushusenes virksomhedsprogrammer. Kommunerne skal som følge heraf betale en større basisbevilling til Erhvervshusene. Derfor må kommunernes individuelle indsats generelt formodes at blive reduceret.

En centralisering af erhvervsfremmemidlerne øger sandsynligheden for, at en regional asymmetri kan forekomme ift. situationen, hvor hver region på forhånd tildeles midler, som de formidler til projekter i deres respektive regioner. Derfor er det i vores optik vigtigt at være opmærksom på og bevidst om, at centraliseringen kan medføre en regional asymmetri i fordelingen af erhvervsfremmemidler. Politisk må man forholde sig til, om en sådan asymmetri er ønskværdig eller noget, som man vil adressere. Dette notat har til formål at præsentere viden om, hvordan den regionale fordeling af erhvervsfremmemidler hidtil har været i forskellige ordninger.

2. ANALYSE PÅ BAGGRUND AF VORES SAMSPILSDATABASE

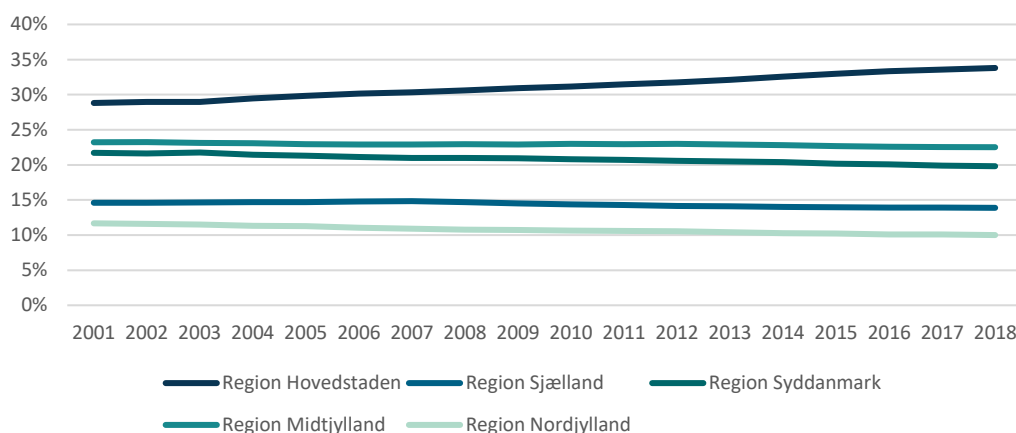
Pluss har, jf. afsnit 1, etableret en samspilsdatabase med geografiske oplysninger om virksomheder, der har modtaget støtte fra ordninger registreret i 3 datakilder: InnovationDanmark-databasen, Strukturfondsprogrammerne og Markedsmodningsfonden (tidligere Fornylsesfonden). Resultaterne i dette notat bygger således på disse data, som de er tilgået i oktober 2018. I fremtidige undersøgelser kunne det være relevant at inkludere yderligere ordninger – f.eks. Udviklings- og Demonstrationsprogrammerne.

Afsnit 2.1-2.3 dykker dybere ned i den regionale fordeling af tilsagn og tildelte midler for ordninger fra de 3 nævnte datakilder. Indledningsvist er det dog vigtigt at gøre opmærksom på, at regionerne, jf. figur 1, ikke har en lige stor andel af Danmarks virksomheder. F.eks. befandt ca. 34 % af landets virksomheder sig i 2018 i Region Hovedstaden, mens kun 10 % havde base i Region Nordjylland.³ Samtidig fremgår det af figuren, at Region Hovedstadens andel den danske virksomhedspopulation er steget med ca. 5 procentpoint i perioden 2001-2018, mens de øvrige fire regioners andel af virksomhedspopulationen har været faldende. Samtidig er der forskelle inden for de enkelte regioner, hvor der særligt er tilvækst i befolkning og arbejdspladser omkring Hovedstaden, Østjylland, Aalborg og Odense.

Det er vigtigt at tage højde for de regionale forskelle i virksomhedspopulationen, når man vil undersøge, om den regionale fordeling af erhvervsfremmemidler er symmetrisk eller ej. I de følgende analyser er det derfor afgørende, at andelen af tilsagn i de forskellige regioner relateres til regionernes andel af den samlede virksomhedspopulation i Danmark.

³ Det nyeste tilgængelige data fra den generelle firmastatistik hos Danmarks Statistik er 2018.

Figur 1: Udvikling i regional fordeling af antal virksomheder i Danmark



Kilde: Danmarks Statistik GF6

2.1 Markedsmodningsfonden

Ift. Markedsmodningsfonden har vi fokuseret på fondens hovedindsatsområde, som var markedsmodning med tilskud til test og tilpasning i perioden 2013-2018, ligesom vi også har inkluderet virksomheder, som modtog tilskud fra Fornyelsesfonden i perioden 2010-2012. Alle offentlige myndigheder og institutioner er sorteret fra, mens også dobbeltgængere og ekstreme værdier ("outliers") er sorteret fra.

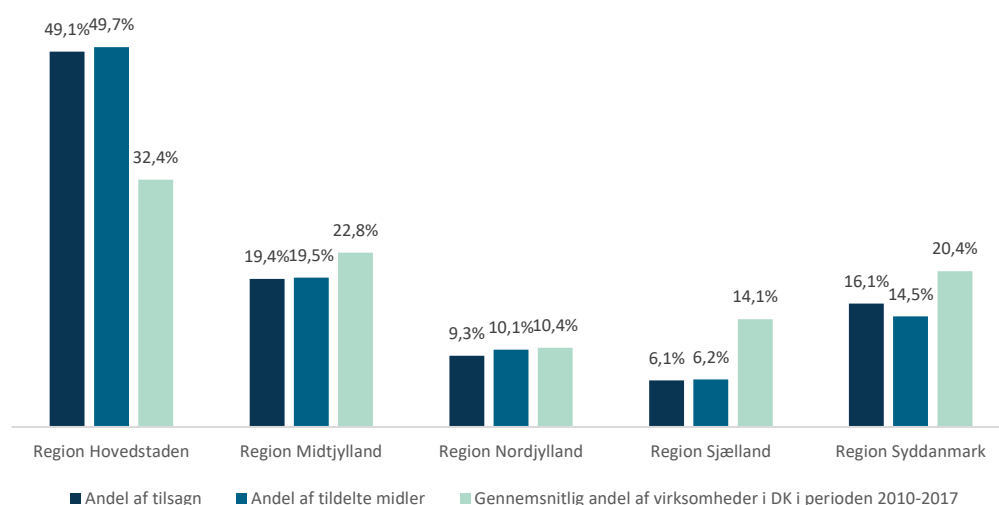
Nedenstående figur viser den regionale fordeling af tilsagn og tildelte midler fra Markedsmodningsfonden og Fornyelsesfonden til test og tilpasning i perioden 2010-2018. Tilsagn henviser til antallet af projekter, som har modtaget medfinansiering, mens tildelte midler henviser til medfinansieringens økonomiske værdi. Da projekternes modtagne medfinansiering varierer, kan den regionale fordeling af tilsagn altså adskille sig fra den regionale fordeling af tildelte midler.

Det fremgår af figuren, at ca. 50 % af tilsagnene fra Markedsmodningsfonden/Fornyelsesfonden er gået til virksomheder, som er placeret i Region Hovedstaden. Sammenholdes dette med, at ca. 32 % af Danmarks virksomhedspopulation gennemsnitligt har været placeret i Region Hovedstaden i perioden 2010-2017, er det klart, at virksomheder fra Region Hovedstaden er overrepræsenterede ift. tilsagn fra Markedsmodningsfonden/Fornyelsesfonden.

Ser man på de resterende regioner, fremgår det, at særligt virksomheder fra Region Sjælland og til en vis grad Region Syddanmark er underrepræsenterede ift. tilsagn fra Markedsmodningsfonden/Fornyelsesfonden, men også virksomheder fra Region Midtjylland og Region Nordjylland er svagt underrepræsenterede.

Billedet ændrer sig ikke, hvis man i stedet for regionernes andel af tilsagn betragter regionernes andel af tildelte midler. Dette indikerer, at der ikke er store forskelle i bevillingernes størrelse på tværs af de enkelte regioner.

Figur 2: Regional fordeling af tilsagn og tildelte midler fra Markedsmodningsfonden og Fornyelsesfonden til test og tilpasning i perioden 2010-2018 (unikke projektid'er)



Note: n = 279 tilsagn og 784.191.119 kr.

Kilde: Kobling af Erhvervsstyrelsens projektdatabase for Markedsmodningsfonden med Danmarks Statistiks firmaregister. Herudover Danmarks Statistik GF6.

Vi vil fremhæve, at størrelsen på de tildelte midler ikke er registreret for alle projekter i databasen. Det drejer sig dog om et forholdsvis begrænset antal. Vi vurderer derfor ikke, at disse manglende registreringer har afgørende betydning for det klare billede i figur 2. Herudover kan vi nævne, at billedet med en overrepræsentation af virksomheder fra Region Hovedstaden findes i alle ansøgningsår i perioden 2010-2018 – faktisk har der været en svagt stigende koncentration af både tilsagn og tildelte midler til virksomheder i Region Hovedstaden i hele den periode, Markedsmodningsfonden/Fornyelsesfonden har eksisteret.⁴

2.2 Strukturfondsprogrammer

Ift. Strukturfondsprogrammerne har vi gået alle deltagere igennem for at frasortere offentlige institutioner og myndigheder (som kommuner, skoler og sygehuse), erhvervsråd og erhvervsforeninger, samt kommunale forsyningsselskaber. Dette er gjort manuelt, hvorefter de resterende deltagervirksomheder er fordelt alt efter, hvilke væksthuse der har givet bevillingen. Altså tæller metoden antallet af virksomheder, som har deltaget i strukturfondsfinansierede projekter, og ikke antallet af projekter. Vi vurderer, at dette er det mest relevante i denne sammenhæng, da vi netop er interesserede i antallet af virksomheder, som får støtte – uafhængigt af hvor mange projekter disse virksomheders støtte er fordelt på.⁵ I alt er der frasorteret 1.267 aktører, og frasorteringen ændrer ikke grundlæggende på mønstret i figur 3.

Ift. tallene for EU-beløb fremgår det samlede beløb for alle projekterne i den givne region – også selvom nogle af pengene i et projekt f.eks. er gået til en uddannelsesinstitution. Der er dog ikke medtaget projekter, hvor der ikke indgår nogen virksomheder. Altså er tallene for EU-beløb og antal virksomheder ikke direkte sammenlignelige, da en del af EU-beløbene i projekterne, hvor virksomhederne indgår, også er gået til andre aktører.

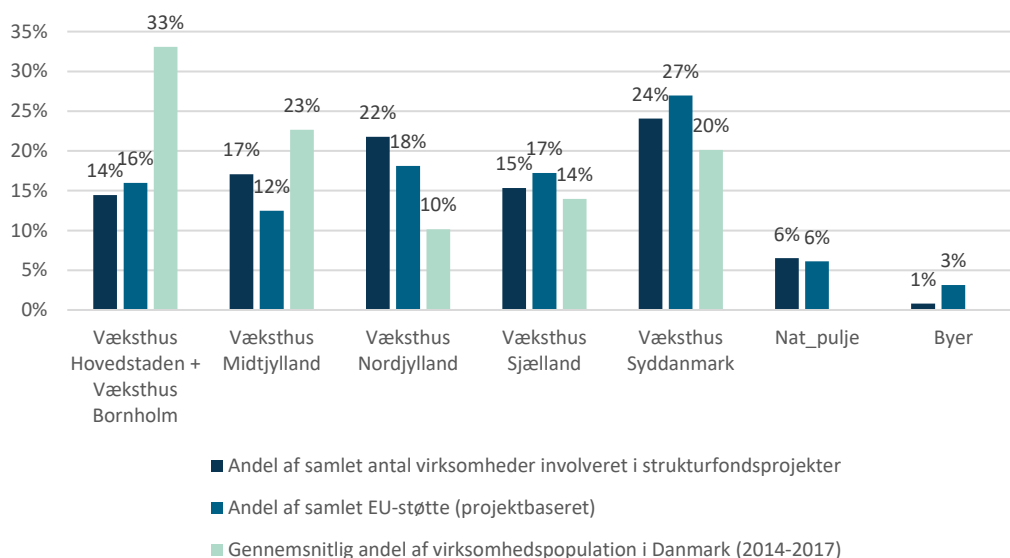
⁴ Fordelingen over tid kan rekvireres ved henvendelse.

⁵ Fordelingen ændrer sig dog ikke afgørende, når man i stedet for antallet af virksomheder, som er involveret i projekterne, betragter antallet af projekter.

Nedenstående figur viser den regionale fordeling af hhv. deltagende virksomheder og tildelte midler i perioden 2014-2018. Figuren viser, at Væksthus Hovedstaden + Væksthus Bornholm kun har 14 % af det samlede antal virksomheder involveret i deres projekter. Dette peger på en klar underrepræsentation, idet ca. 33 % af landets virksomheder gennemsnitligt har været placeret i Region Hovedstaden i perioden. Også virksomheder fra Region Midtjylland er underrepræsenterede. Modsat er virksomheder fra særligt Region Nordjylland og i mindre grad Region Syddanmark overrepræsenterede i strukturfondsprojekter, mens der er en nogenlunde proportionel andel af virksomheder fra Region Sjælland, som deltager i strukturfondsfinansierede projekter.

Ud over væksthusene er der, jf. figur 3, også fordelt midler på anden vis. Således henviser termen 'Nat_pulje' til den nationale pulje, som regeringen frem til udgangen af 2018 brugte til at sætte projekter i gang, der havde interesse i flere regioner. Midlerne i den nationale pulje blev udmøntet inden for temaer, der løbende blev offentliggjort af erhvervsministeren – f.eks. cirkulære forretningsmodeller, social inklusion og digitalisering via ledelse. 'Byer' henviser til en indsats for bæredygtig og grøn byudvikling. Hovedparten af midlerne anvendes til indsatser, der har til formål at reducere energiforbruget i byer, mens en mindre del medvirker til at øge andelen af innovative, små og mellemstore virksomheder i de pågældende byområder.

Figur 3: Regional fordeling af strukturfondsmidler i perioden 2014-2018



Note: n = 6.078 virksomheder og 1.583.372.034 kr.

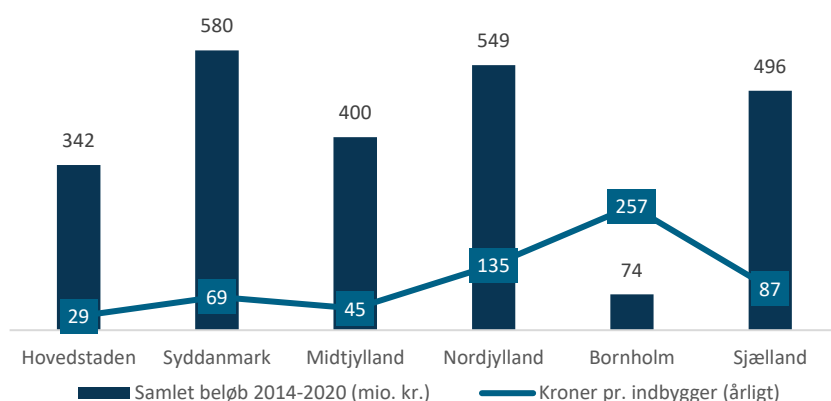
Kilde: Erhvervsstyrelsens projektdatabase for strukturfondsmidler og Danmarks Statistik GF6.

Opsummerende adskiller mønstret i figur 3 sig langt hen ad vejen fra mønstret i figur 2. Faktisk er billedet nærmest vendt på hovedet – bortset fra Region Midtjylland, hvis virksomheder både er underrepræsenterede ift. Markedsmodningsfonden og strukturfondsfinansierede midler. Dette kan hænge sammen med, at tildelingsmetoden af strukturfondsmidlerne hidtil har adskilt sig væsentligt fra Markedsmodningsfondens relativt centraliserede tildeling.

Således blev en stor del af de strukturfondsmidler, som Danmark modtager fra EU, indtil udgangen af 2018 fordelt til de regionale vækstfora, som dernæst udvalgte projekter, der matchede de strategiske prioriteter udviklet i de regionale vækst- og udviklingsstrategier. Midlerne blev fordelt efter en fordelingsnøgle, som bl.a. tog hensyn til andelen af yderområder i de enkelte regioner og andelen af personer uden

erhvervskompetencegivende uddannelse.⁶ Figur 4 viser den fordeling af strukturfondsmidler til regionale vækstfora, som fordelingsnøglen gav anledning til for perioden 2014-2020. Denne fordeling er i grove træk i overensstemmelse med fordelingen af midler til konkrete projekter i figur 3 med det forbehold, at der i figur 3 ikke indgår projekter fra 2019 og 2020, som også er en del af den nuværende strukturfondsperiode. Altså var alle midler for perioden ikke uddelt til projekter, da denne analyse blev udarbejdet.

Figur 4: Fordeling af strukturfondsmidler mellem regionerne (2014-2020)



Kilde: <https://vaekst.blog/2016/03/22/den-regionale-udviklingskage-hvem-faar-hvad/>

Som en del af forenklingen af erhvervsfremmesystemet søges strukturfondsmidler nu via Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. Bestyrelsen vurderer, om ansøgninger fra konkrete projekter understøtter strategien for decentral erhvervsfremme. Herefter beslutter bestyrelsen, om projekter skal have EU-tilskud fra Regionalfonden eller Socialfonden og eventuelle midler til decentral erhvervsfremme. Denne tildelingsmetode minder om tildelingsmetoden for Markedsmodningsfonden og indikerer, at sted-neutrale kriterier kommer til at fylde mere i tilsagnsbeslutningerne end tidligere, hvor kriterierne, som tidligere nævnt, har været overvejende sted-specifikke.

2.3 InnovationDanmark-databasen

Ift. ordninger under Uddannelses- og Forskningsministeriet anvendes InnovationDanmark-databasen. Der fokuseres kun på organisationstyperne "Private virksomheder" og "Danske SMV-virksomheder", mens alle offentlige institutioner, innovationsnetværk, GTS-institutter, udenlandske virksomheder osv. er frasortet. Dette skyldes, at notatet har fokus på private virksomheder. Dog skal man være opmærksom på, at private virksomheder kan være involveret i projekter, hvor offentlige institutioner er projektholder – disse er ikke medtaget i dette notat. Herudover er tilsagn uden registrering af organisationstype også frasortet. Ift. tilsagn til virksomheder, hvor der ikke er registreret en region, har vi foretaget søgninger i CVR-registret for at minimere antallet af manglende oplysninger.⁷

I tabel 1 findes en oversigt over ordninger registreret i InnovationDanmark-databasen. For hver ordning er der oplysninger om antal involverede virksomheder samt det samlede bevilgede tilskud i perioden 1998-2018. Ift. det bevilgede tilskud summeres kun unikke sagsnumre for at undgå, at projekter, som indeholder f.eks. to virksomheder, kommer til at tælle dobbelt, når de i virkeligheden deler tilskuddet imellem sig.

⁶ <https://vaekst.blog/2016/03/22/den-regionale-udviklingskage-hvem-faar-hvad/>

⁷ I alt er 53.707 tilsagn frasortet. Langt størstedelen af disse er fra FP7 og H2020, og frasorteringen skyldes, at der er tale om udenlandske institutioner.

Derudover er der mange projekter, hvor der ikke er registreret et bevilget tilskud. Det angivne beløb vil derfor med overvejende sandsynlighed være et konservativt estimat for det reelle bevilgede tilskud.

En del af ordningerne i tabel 1 er blevet afviklet i undersøgelsesperioden – dette gælder f.eks. Videnpilot, Videnkupon, Innovationskonsortier og FP7. Disse er dog alligevel relevante at have med for at få et samlet billede af den regionale fordeling af erhvervsfremmemidler i perioden.

Tabel 1: Oversigt over ordninger i InnovationDanmark-databasen i perioden 1998-2018

Ordninger	Antal involverede virksomheder	Bevilget tilskud
FP7	992	27.340.284.968 kr.
Horizon2020	521	14.540.016.969 kr.
Det Strategiske Forskningsråd	664	3.867.978.160 kr.
Højteknologifonden	564	3.266.809.883 kr.
Grand Solutions	464	2.177.074.544 kr.
ErhvervsPh.D. og ErhvervsPost.Doc.	1.561	955.870.026 kr.
InnoBooster	1.388	683.420.312 kr.
Innovationskonsortier	590	410.626.606 kr.
SPIR	98	325.599.999 kr.
Videnkupon	2.206	241.605.323 kr.
Samfundspartnerskab	55	199.824.752 kr.
Videnpilot	1.365	110.920.761 kr.
Åbne midler	190	86.964.835 kr.
Internationale samarbejder	41	83.325.302 kr.
EUopSTART	368	30.254.330 kr.
Forskningskupon	19	17.039.671 kr.
Landdistriktsvækstpilotordning	37	10.500.000 kr.
Eurostar	1	3.749.189 kr.
Innovationsnetværk	17.225	
Innovationsagenterne	4.048	
Innovationsmiljøer	1.213	
Gazelle Growth	51	
I alt	33.661	54.351.865.630 kr.

Kilde: InnovationDanmark-databasen som den er tilgængelig i oktober 2018.

Det fremgår af tabel 1, at de ordninger, som giver flest penge til danske virksomheder, er det store EU-program H2020 (tidligere FP7), mens nogle af de ordninger, som har uddelt færrest midler, er Forskningskupon og Landdistriktsvækstpilotordning. Der er ikke registreret bevilgede tilskud til Innovationsnetværk, Innovationsagenterne, Innovationsmiljøer og Gazelle Growth i databasen, hvorfor notatet ikke kan sige noget om det samlede tilskud fra disse ordninger.

Næste skridt er at undersøge den regionale fordeling på ordningerne i tabel 1. Figur 5-9 viser først og fremmest, hvor stor en andel af det samlede antal tilsagn til virksomheder i perioden 1998-2018 der er givet til

virksomheder i de fem regioner. Tilsagn henviser til antallet af projekter, som har modtaget medfinansiering.

Dernæst viser figurerne også andelen af det samlede bevilgede tilskud fra ordningerne i InnovationDanmark-databasen, som er gået til virksomheder i de fem regioner. Det bevilgede tilskud henviser til den økonomiske værdi, som er forbundet med tilsagnene. Da projekternes modtagne medfinansiering varierer, kan den regionale fordeling af tilsagn altså adskille sig fra den regionale fordeling af bevilgede tilskud.

Ift. den regionale fordeling af bevilgede tilskud bør det bemærkes, at en del projekter har deltagervirksomheder fra forskellige regioner, hvilket gør det vanskeligt at placere et bevilget tilskud i én region for disse projekter. Sådanne projekter findes særligt i ordningerne Innovationskonsortier, SPIR, Internationale samarbejder og Samfundspartnerskab, hvorfor der for disse ordninger ikke er vist en regional fordeling af bevilgede tilskud. Til sidst viser figurerne regionernes gennemsnitlige andel af virksomhedspopulationen i Danmark i perioden 2001-2017. Denne er vist som en stiplede linje i hver figur. Hvis regionerne på ordningerne ligger over denne linje, indikerer det altså, at virksomheder fra den respektive region er overrepræsenterede, mens de er underrepræsenterede, hvis regionen befinder sig under den stiplede linje.

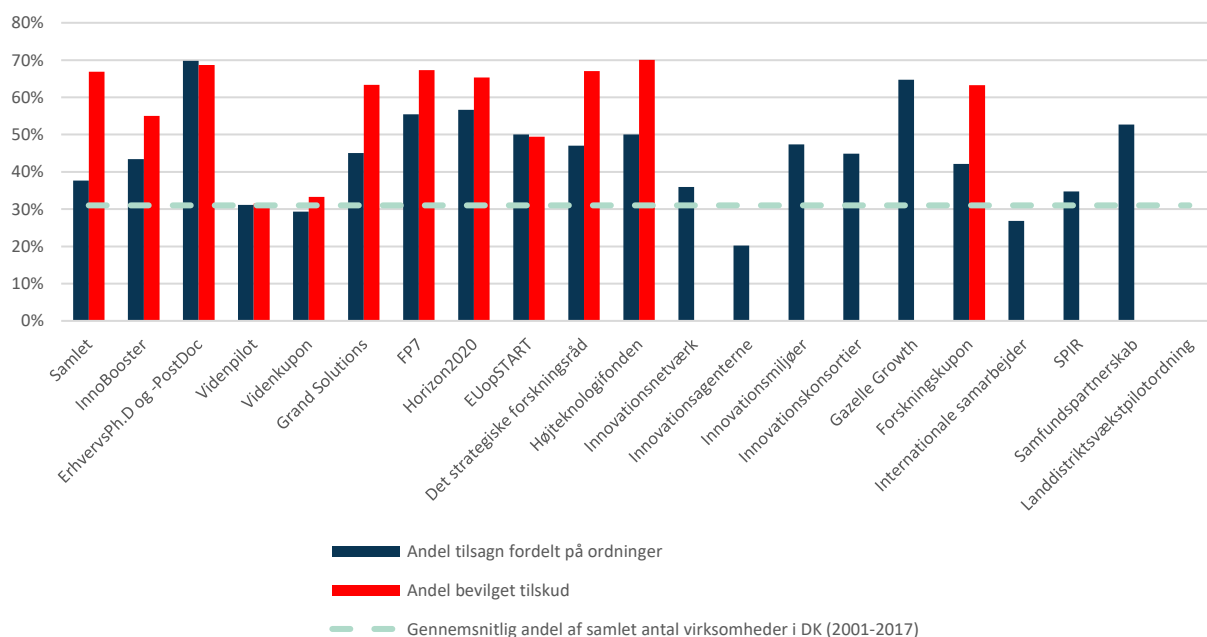
Mønstret er, at virksomhederne i Region Hovedstaden på størstedelen af ordningerne er overrepræsenterede blandt tilsagn ift. Region Hovedstadens andel af Danmarks samlede virksomhedspopulation. Undtagelser er her Landdistriktsvækstpilotordningen (hvor der ikke er nogen tilsagn til virksomheder i Region Hovedstaden) og Innovationsagenterne. F.eks. er ca. 43 % af virksomhederne, som har fået en bevilget tilsagn fra InnoBooster, placeret i Region Hovedstaden, mens Region Hovedstaden i perioden 2001-2017 gennemsnitligt set har haft 31 % af den danske virksomhedspopulation.

Ser man på de andre regioner, fremgår det – på trods af udsving mellem ordningerne – at en forholdsvis proportionel andel af tilsagnene på de fleste ordninger går til virksomheder i Region Midtjylland, mens virksomheder beliggende i Region Syddanmark, Region Nordjylland og særligt Region Sjælland er underrepræsenterede blandt tilsagnene på de fleste ordninger.

Mønstret forstærkes, når der i stedet for andel af tilsagn fokuseres på andel af bevilliget tilskud. Dette indikerer, at projekterne til virksomheder i Region Hovedstaden generelt er større end i de andre regioner.

Altså findes der for de fleste ordninger under Uddannelses- og Forskningsministeriet den samme regionale asymmetri i fordelingen af erhvervsfremmemidler, som kan ses ift. Markedsmodningsfonden – i visse tilfælde er koncentrationen af midler i Region Hovedstaden større og i visse tilfælde mindre.

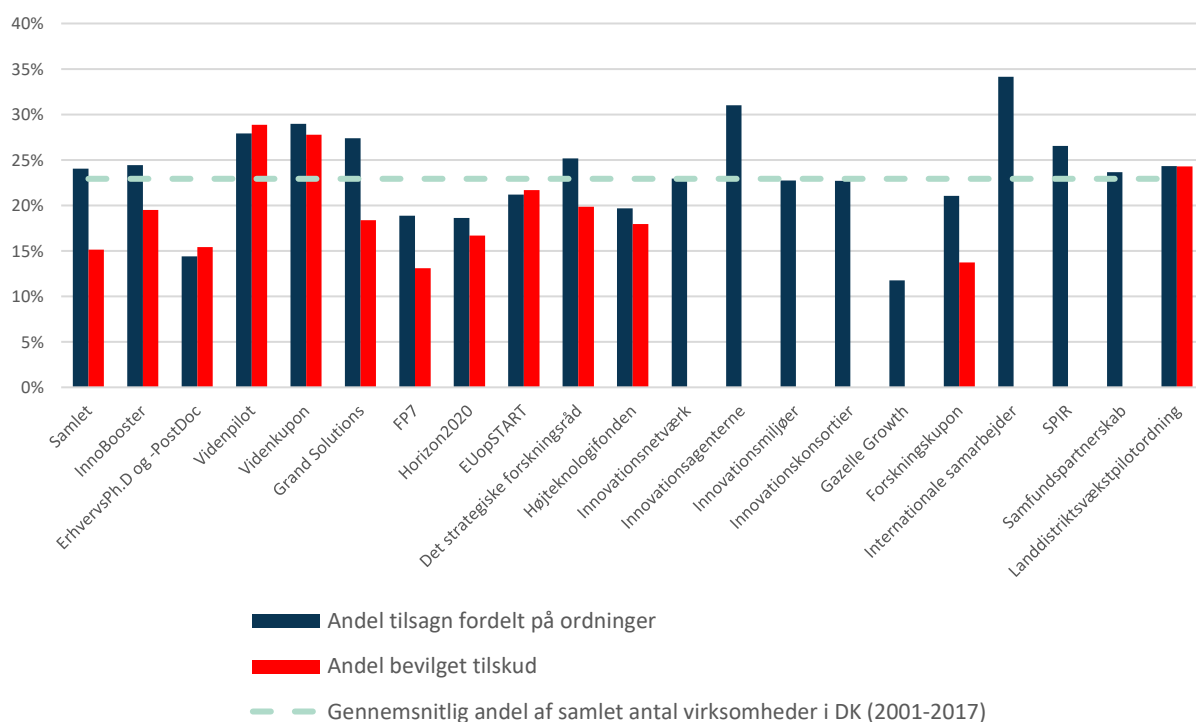
Figur 5: Andel af tilsagn til virksomheder i Region Hovedstaden fordelt på ordninger (1998-2018)



Note: Tilsagn henviser til antallet af projekter, der har modtaget medfinansiering, mens bevilget tilskud henviser til den økonomiske værdi af tilsagnene.

Kilde: InnovationDanmark-databasen (tilgået i oktober 2018) og Danmarks Statistik GF6.

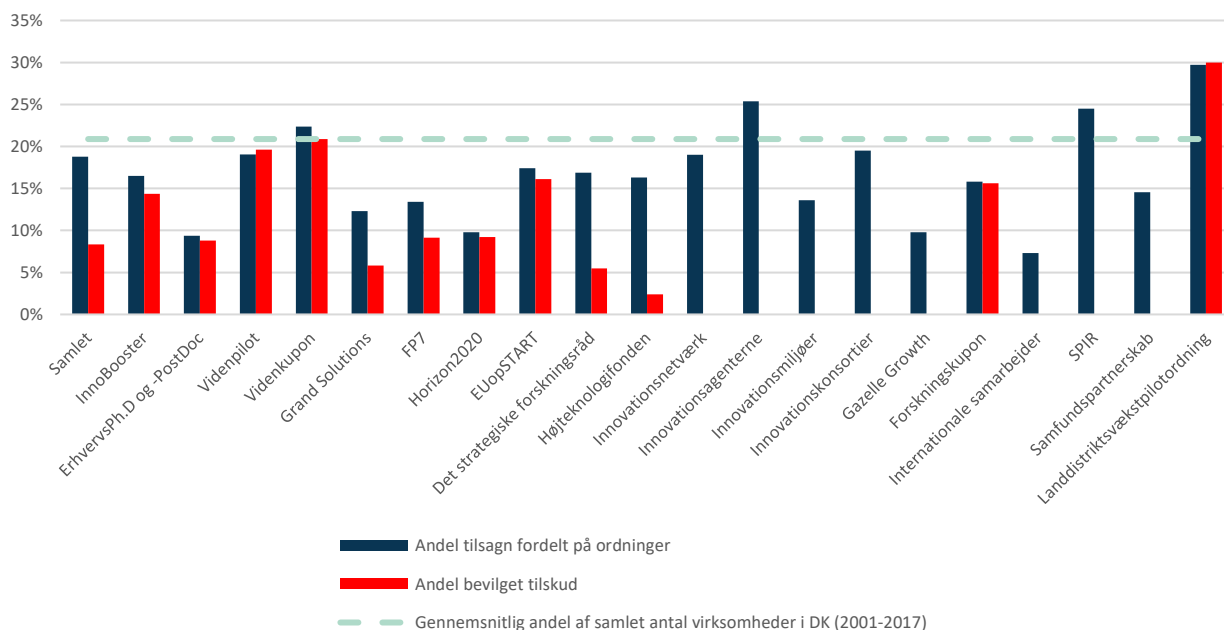
Figur 6: Andel af tilsagn til virksomheder i Region Midtjylland fordelt på ordninger (1998-2018)



Note: Tilsagn henviser til antallet af projekter, der har modtaget medfinansiering, mens bevilget tilskud henviser til den økonomiske værdi af tilsagnene.

Kilde: InnovationDanmark-databasen (tilgået i oktober 2018) og Danmarks Statistik GF6.

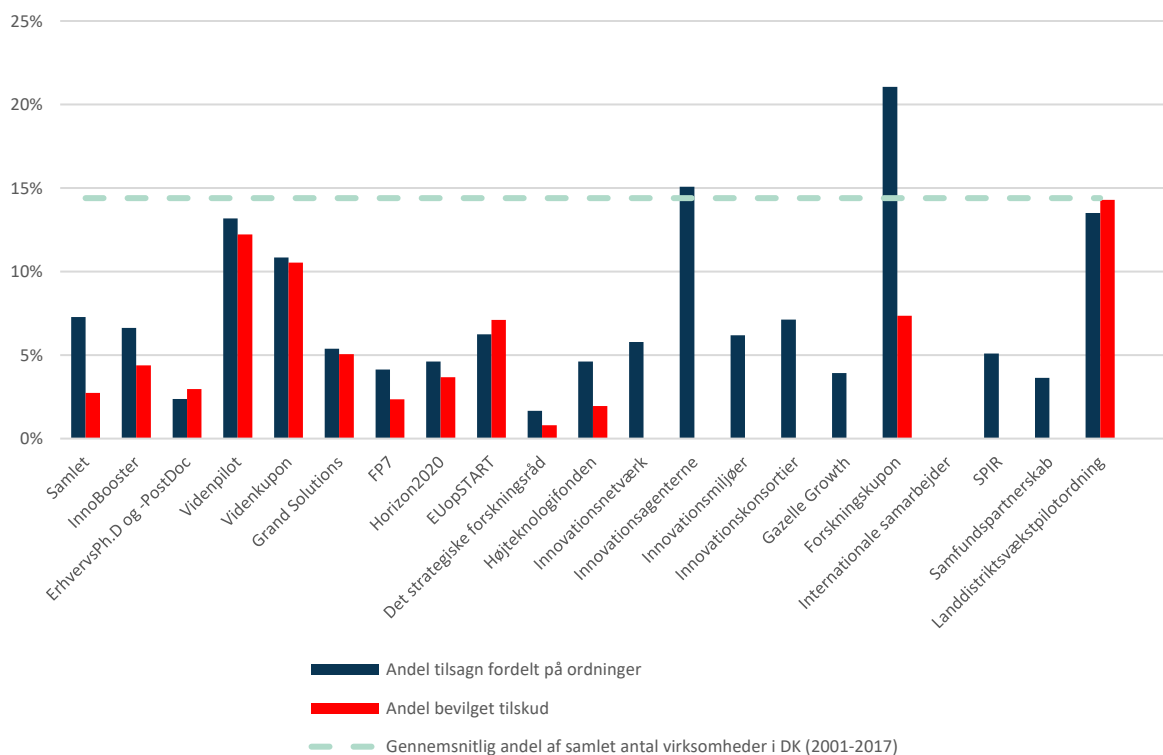
Figur 7: Andel af tilsagn til virksomheder i Region Syddanmark fordelt på ordninger (1998-2018)



Note: Tilsagn henviser til antallet af projekter, der har modtaget medfinansiering, mens bevilget tilskud henviser til den økonomiske værdi af tilsagnene.

Kilde: InnovationDanmark-databasen (tilgået i oktober 2018) og Danmarks Statistik GF6.

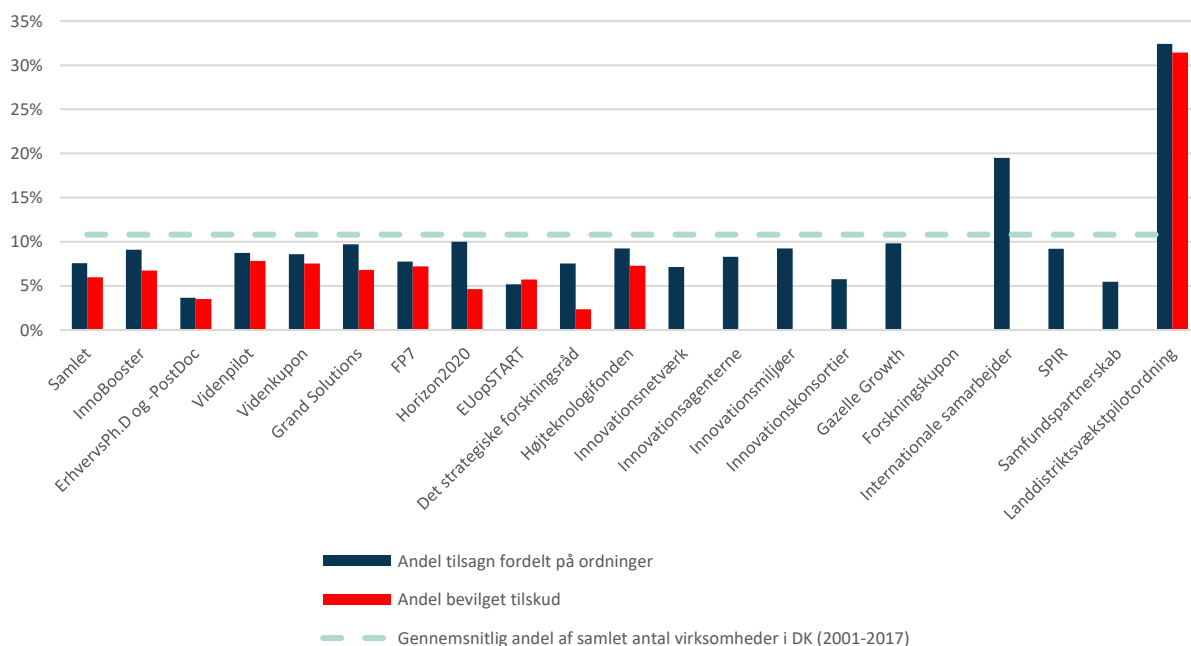
Figur 8: Andel af tilsagn til virksomheder i Region Sjælland fordelt på ordninger (1998-2018)



Note: Tilsagn henviser til antallet af projekter, der har modtaget medfinansiering, mens bevilget tilskud henviser til den økonomiske værdi af tilsagnene.

Kilde: InnovationDanmark-databasen (tilgået i oktober 2018) og Danmarks Statistik GF6.

Figur 9: Andel af tilsagn til virksomheder i Region Nordjylland fordelt på ordninger (1998-2018)



Note: Tilsagn henviser til antallet af projekter, der har modtaget medfinansiering, mens bevilget tilskud henviser til den økonomiske værdi af tilsagnene.

Kilde: InnovationDanmark-databasen (tilgået i oktober 2018) og Danmarks Statistik GF6.

2.3.1 Udvikling over tid

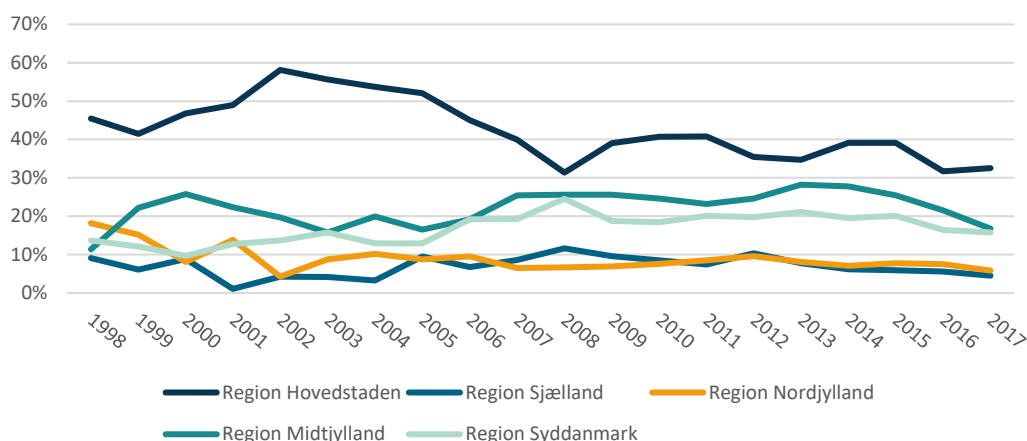
I figur 5-9 ovenfor er alle projekter lagt sammen for at få et samlet overblik over den regionale fordeling i de enkelte ordninger. En ulempe ved denne metode er imidlertid, at den giver et statisk billede, som måske i virkeligheden er dynamisk. Således kan det være, at den regionale ubalance identificeret i ovenstående grafer skyldes en gammel ubalance, som ikke findes i de seneste år, og at der dermed ikke længere er noget problem.

Figur 10 og figur 11 viser på den baggrund udviklingen i regionernes andel af hhv. det samlede antal tilsagn til virksomheder i perioden 1998-2017 og de samlede tildelte midler til virksomheder i perioden 2005-2017. Det sker pba. ansøgningsår, som det er registreret i InnovationDanmark-databasen.

Det fremgår af figur 10, at koncentrationen af tilsagn til virksomheder i Region Hovedstaden generelt er blevet mindre siden 2002 – dog eksisterer der enkelte udsving. Således gik ca. 33 % af tilsagnene fra ordninger i InnovationDanmark-databasen i 2017 til virksomheder i Region Hovedstaden, hvilket er proportionelt til Region Hovedstadens andel af den samlede danske virksomhedspopulation (ca. 33 % i 2016).

Virksomheder i Region Sjælland og Region Nordjylland har i de fleste år – herunder de seneste – været underrepræsenterede ift. deres andel af virksomhedspopulationen (hhv. 14 % og 11 % af virksomhedspopulationen i gennemsnit i perioden 2001-2016). Virksomheder fra særligt Region Midtjylland og til dels Region Syddanmark har i enkelte år været overrepræsenterede blandt tilsagnene, da disse to regioners andel af virksomhedspopulationen for perioden 2001-2017 i gennemsnit har været hhv. 23 % og 21 %. I 2016 og 2017 er virksomheder fra begge regioner dog underrepræsenterede.

Figur 10: Udvikling i regionernes andel af det samlede antal tilsagn til virksomheder i perioden 1998-2017 (alle ordninger i InnovationDanmark-databasen)



Note: Der er en del virksomheder, hvor der ikke er registreret regionsoplysninger og/eller ansøgningsår. Næsten alle disse virksomheder er virksomheder, der har deltaget i innovationsnetværk. Dette drejer sig om 1.537 ud af 1.556, dvs. 98,8 % af de virksomheder, som mangler regionsoplysninger, og 100 % af de virksomheder, hvor der ikke er registreret ansøgningsår (i alt 1.225).

Kilde: InnovationDanmark-databasen.

Årsagen til, at det er muligt for alle regioner – med undtagelse af Region Hovedstaden, som hverken er over- eller underrepræsenteret – at være underrepræsenterede i de seneste år, er, at der er et forholdsvis stort antal tilsagn med mangelfulde oplysninger om både region og ansøgningsår. Langt størstedelen af tilsagnene med mangelfulde registreringer er givet til virksomheder, som har deltaget i innovationsnetværk. Tilsagn med mangelfulde registreringer ift. region og/eller ansøgningsår er ikke medtaget i figuren, hvorfor graferne heller ikke summerer til 100. Hvis man antager, at alle tilsagn med mangelfulde oplysninger kan fordeles ligeligt på regionerne, er alle regionerne altså placeret "kunstigt" lavt i figur 10 ift. deres faktiske placering. F.eks. er ca. 25 % af tilsagnene i 2017 mangelfulde, og hvis de fordeles ligeligt, vil hver region altså placere sig 5 procentpoint højere i 2017. En sådan korrektion vil medføre, at virksomheder i Region Hovedstaden vil være overrepræsenterede, virksomheder i Region Sjælland og Region Nordjylland underrepræsenterede, mens virksomheder i Region Midtjylland og Region Syddanmark vil være nogenlunde proportionelt repræsenterede.

I stedet for at antage en ligelig fordeling af tilsagn med mangelfulde oplysninger om regionerne, kan en antagelse også være, at regionernes andel af tilsagn med mangelfulde oplysninger om region svarer til deres andel af de tilsagn, for hvilke der faktisk er registreret oplysninger om region. Denne antagelse medfører, at Region Hovedstadens andel af det samlede tilsagn i 2016 og 2017 stiger fra hhv. 32 % og 33 % til hhv. 38 % og 43 %. Hvis denne antagelse holder, vil virksomheder i Region Hovedstaden altså fortsat være overrepræsenterede i de seneste år.

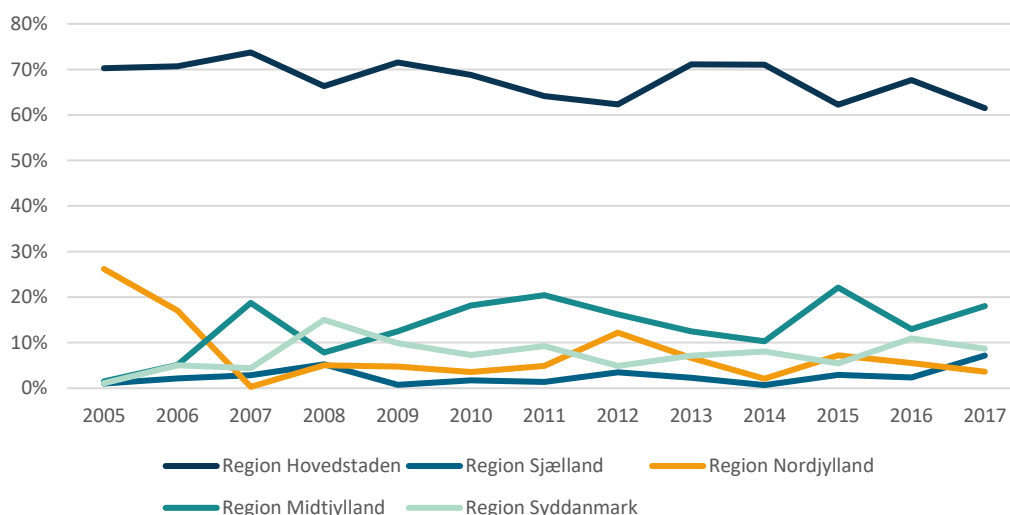
Hertil kommer, at 46 % af de tilsagn, hvor der ikke er registreret et ansøgningsår, er tilsagn til virksomheder i Region Hovedstaden. Hvis disse blev fordelt på ansøgningsår, ville Region Hovedstaden altså løfte sig relativt mere end de øvrige regioner, som har en mindre andel af tilsagnene med manglende oplysninger om ansøgningsår. Det er dog ikke til at sige, hvilke år der ville blive påvirket mest.

Betragtes den regionale fordeling af tildelte midler, kan det, jf. figur 11, fremhæves, at der eksisterer en stor regional asymmetri. Således er mellem 60 % og 74 % af de tildelte midler, jf. figur 11, givet til virksomheder i Region Hovedstaden i perioden 2005-2017, hvilket er væsentligt mere end Region Hovedstadens andel af den danske virksomhedspopulation i perioden. Virksomheder i Region Midtjylland er de fleste år

svagt underrepræsenterede, mens særligt virksomheder i Region Sjælland, Region Syddanmark og Region Nordjylland er underrepræsenterede (dog med undtagelse af Region Nordjylland i 2005-2006).

To forbehold er centrale at nævne ift. figur 11. For det første er der kun medtaget unikke sagsnumre for at undgå en situation, hvor et projekt med flere virksomhedsdeltagere kommer til at tælle flere gange i opgørelsen. Dette betyder imidlertid, at det er vanskeligt entydigt at tilskrive et bestemt projekt til én region, hvis der deltager virksomheder fra forskellige regioner. For det andet er der mange projekter, hvor der ikke er registreret oplysninger om de samlede tildelte midler. Begge disse forbehold gør, at billedet i figuren er forbundet med en vis usikkerhed. Det er svært at afgøre, hvad denne usikkerhed præcist betyder for billedet i figur 11. Det virker imidlertid sandsynligt, at den meget høje placering af Region Hovedstaden kan være overdrevet ift. det reelle billede. Der er dog ingen grund til at forvente, at en evt. overdrivelse vil være af en størrelsesorden, som ændrer afgørende på billedet om en stærk koncentration af tildelte midler til virksomheder i Region Hovedstaden.

Figur 11: Udvikling i regionernes andel af de samlede tildelte midler til virksomheder i perioden 2005-2017 (alle ordninger i InnovationDanmark-databasen)



Note: Kun unikke sagsnumre er summeret for at undgå, at projekter, som indeholder f.eks. to virksomheder, kommer til at tælle dobbelt, når de i virkeligheden deler tilskuddet imellem sig. Dette medfører dog en usikkerhed ift. at regionsbestemme et tilskud, som er gået til virksomheder i flere regioner. Hertil kommer, at der er mange projekter, som ikke har registreret de samlede tildelte midler. Dette introducerer også en usikkerhed i grafen.

Kilde: InnovationDanmark-databasen.

Alt i alt virker det sandsynligt, at virksomheder i Region Hovedstaden fortsat er overrepræsenterede ift. tilsagn og tildelte midler i de senere år, om end overrepræsentationen potentielt er blevet mindre end tidligere. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at der eksisterer variation i den regionale fordeling på tværs af de forskellige ordninger.

På størstedelen af ordningerne i InnovationDanmark-databasen er virksomheder i Region Hovedstaden i større eller mindre grad overrepræsenterede i alle tilgængelige ansøgningsår – både ift. andel af det samlede antal tilsagn og samlede tildelte midler. Dette gælder f.eks. på InnoBooster, Erhvervsforskerordningen, H2020 (og tidligere FP7) og Grand Solutions, hvor virksomheder i Region Hovedstaden har været overrepræsenterede i hele den tilgængelige tidsperiode (bortset fra InnoBooster i 2014).⁸

⁸ De præcise fordelinger for de enkelte ordninger kan rekvireres ved henvendelse.

Det er særligt ift. virksomheder, som har deltaget i Innovationsnetværk, at koncentrationen af virksomheder i Region Hovedstaden er blevet mindre over tid. Dette hænger, jf. ovenstående, formentlig sammen med et stort antal tilsagn med manglende oplysninger om region og ansøgningsår. Da rigtig mange virksomheder deltager i Innovationsnetværk, har denne ordning stor betydning for den samlede fordeling i figur 10 og figur 11. Dette er formentlig en af de primære forklaringer på, at billedet i figur 10 viser, at virksomheder i Region Hovedstaden generelt står for en proportionel andel af tilsagnene i 2016 og 2017.

3. MULIGE FORKLARINGER PÅ DEN REGIONALE ASYMMETRI

1. Måske er der flere ansøgere i Region Hovedstaden til de forskellige programmer – med andre ord kunne hypotesen være, at virksomhederne i Region Hovedstaden er mere velorienterede om mulige støtteordninger og gennemgående har en større ansøgningskapacitet end i det øvrige land.
2. Måske laves der generelt bedre ansøgninger i Region Hovedstaden, hvilket kan skyldes en højere supportkapacitet, som bygger på udviklingen af regionens erhvervsunderstøttende infrastruktur. Det styrker også virksomhedernes erfaring med deltagelse i programmer og en højere ansøgningskapacitet i Region Hovedstaden.
3. Måske er projekterne uden for Region Hovedstaden større projekter økonomisk set – med andre ord forsvinder forskellen måske (eller bliver mindre), hvis man kigger på bevilget beløb frem for antal tilsgn. Dette ser, jf. ovenstående analyser, ikke ud til at være tilfældet.
4. Måske giver branche- og virksomhedssammensætningen (f.eks. ift. størrelse eller antal iværksættere) i Region Hovedstaden et bedre match med de støtteprogrammer, som udbydes hen over årene. Hvis dette er tilfældet, er det mere befordrende for at søge eksterne inputs i Region Hovedstaden end i andre regioner.
5. **Datausikkerheder:** Måske skyldes ubalancen, at registreringen for visse ordninger er mangelfuld ift., hvilken region virksomheden er placeret i. Herudover kan visse virksomheder have flere placeringer i Danmark – denne undersøgelse medtager kun én registreret placering. Vi vurderer dog ikke, at de mangelfulde registreringer vil ændre billedet afgørende.
6. **Metodiske valg:** Måske skyldes den fundne ubalance, at afgrænsningerne, der er lavet, er knyttet til målgruppen private virksomheder. Billedet kan ændre sig, hvis man inkluderede f.eks. GTS-institutter, kommuner osv. Der er en tendens til at støtteordningerne samles omkring f.eks. klynger og andre grupper af virksomheder og institutioner end tidligere. Derfor kan det være, at sådanne institutter og myndigheder i højere grad spiller en samlende rolle uden for Region Hovedstaden – forstået på den måde, at det måske er mere almindeligt, at offentlige institutioner er projektejere på projekter, der involverer en masse virksomheder uden for Region Hovedstaden. Dette fanger denne undersøgelse ikke qua afgrænsningen.

4. INTERNATIONALE PERSPEKTIVER OG NATIONALE IMPLIKATIONER

Historisk etableres og omlægges de danske erhvervsfremmeordninger i bølger, hvilket gør, at vi kan skelne mellem tre hovedperioder – Efterkrigstiden (1945 til 1960erne); Vækst og krise (1960erne frem til 1990erne); Globaliseringens vinde (1990erne og frem).

Disse perioder præges hver især af ændringer i den politiske tidsånd og følgende også af ændringer i de rationaler og pejlemærker, som det offentlige administrative system forfølger. Det påvirker også den måde, erhvervsfremmesystemet designes og organiseres, hvilke erhvervsfremmemidler der anses for centrale, og derfor også omdrejningspunkterne for erhvervsfremmesystemets fikspunkter og spændingsfelter. I det følgende berøres nogle af de centrale felter, som har særlig betydning for den måde, erhvervsfremmemidlerne fordeles på.

Bag de periodiske ændringer gemmer sig internationale forsknings- og 'policy'-agendaer, som udvikles af dominerende aktører på den internationale scene. Blandt disse findes bl.a. Verdensbanken, OECD, EU og UNDP, som alle præsenterer strategiske guidelines for nationernes erhvervsfremmepolitik baseret på deres syn på balancen mellem marked og regulering. De præsenteres sidst i afsnittet.

4.1 Efterkrigstiden – 1945 til 1960erne

I årene efter 2. verdenskrig ændrede synet på den økonomiske politiks agenda sig i Europa. Genopbygningen af Europa krævede nye indgreb med direkte statslig støtte, og følgerne fra 1930'erne satte nye standarder for statens støtte og regulering af samfundsøkonomien. Egnsudviklingsstøtten (1958) var ét af resultaterne af denne Keynes-inspirerede politik. Samtidig blev lov om landsplanlægning vedtaget, og den kom til at spille en stor rolle for både regulering af byudvikling, erhvervslokalisering, miljølovgivning og tildeling af egnsudviklingsmidler.

Selvom Egsudviklingsstøtten ikke var særligt egnesspecifik i starten, blev de udpegede områder hen over årene baseret på mere og mere klare indikatorer som befolkningstilvækst, indkomstniveau og ledighed. Som sådan lignede Egsudviklingsstøtten andre lignende sted-specifikke støtteordninger i Norden og Europa i øvrigt.

4.2 Vækst og krise – 1960erne frem til 1990erne

I de evalueringer og undersøgelser, som blev foretaget hen over årene, blev det bl.a. berørt, at de dele af egnsudviklingsområderne, som led af den største fattigdom og ledighed, også var de områder, hvor ansøgningskapaciteten var lavest. Det førte til, at lokale erhvervsråd og -kontorer blev etableret i stort set alle kommuner i egnsudviklingsområderne. Formålet var at løfte ansøgningskapaciteten hos virksomheder og iværksættere i områderne og søge at tiltrække virksomheder fra andre dele af landet, specielt fra Hovedstadsområdet og Aarhus – senere også fra udlandet.

Da Danmark, England og Irland indtrådte i EF (EU), etablerede EU i 1975 en Regional Udviklingsfond. Sammen med Socialfonden (1957) udgjorde det kernen i EU's strukturfonde. Dermed blev kimen lagt til en internationalisering og efterfølgende strukturrationalisering af det danske erhvervsfremmesystem. Denne omlægning trådte for alvor i kraft i 1990, hvor Egsudviklingsdirektoratet trådte ind som den danske administrative arm for EU's strukturfondstildelinger i Danmark. Den danske egnsudviklingsstøtte blev udfaset i 1993 ved etableringen af 'Det indre marked'. Det påvirkede balancen mellem sted-bestemte og sted-neutrale støtteordninger.

I samme periode så en række andre erhvervsfremmeordninger dagens lys. De havde bl.a. fokus på teknologifremme, eksport, arbejdsmarkedsuddannelser og energibesparelser. Ingen af disse programmer havde karakter af at være sted-specifikke.

4.3 Globaliseringens vinde – 1990erne og frem

Ved indgangen til 1990'erne var industriens tyngdepunkt for alvor flyttet til provinsen, ikke mindst til Jylland. Under overskriften 'Det gule jyske lyn' beskrev Børsen væksten i de jyske fremstillingserhverv. Samtidig blev København, Aarhus og de store skibsværftsbyer ramt af omfattende nedlæggelser af industrielle arbejdspladser. Det påvirkede det politiske fundament for erhvervsfremmeordningerne mærkbart.

Den regionale omfordeling af arbejdspladser i fremstillingserhvervene i Danmark blev dog hurtigt afløst af en global omstilling, præget af outsourcing af produktionsgennemførende opgaver til underleverandører i Østeuropa og senere til Kina og andre dele af Fjernøsten. Mange virksomheder etablerede datterselskaber i udlandet i denne periode. Det medførte betydelige programmer og investeringer for at revitalisere de ramte bysamfund.

Perioden er præget af flere forhold, som påvirker erhvervsfremmepolitikken. Der kommer et stærkt stigende fokus på såkaldte 'Hightech'-virksomheder med innovativt potentiale, F&U-programmer mv. Siden får også iværksætterne betydelig opmærksomhed op gennem 2000-tallet.

Der skabes spirer til nye geografiske samarbejdsfora som f.eks. Scan link (Femernforbindelsen), Øresunds-samarbejdet (nu Greater Copenhagen) og f.eks. Trekantområdet, som kan ses som forløber for de senere udbredte Business Region-samarbejder. Disse samarbejdsfora udbreder og professionaliserer ansøgerkredsen til erhvervsfremmemidlerne, ligesom de medvirker til at inspirere til nye, mere internationalt orienterede programmer.

Det skaber – ifølge flere kilder – et skred i kredsen af aktører. Det, der startede i efterkrigstiden, var en klar myndighedsopgave, men det at skabe og forvalte erhvervsudviklingsprogrammer har nu fået mange aktører på banen, som ønsker at optræde som formidlere og programarkitekter samt at bidrage til myndighedsopgaven. Dermed falder overskueligheden over den samlede programvirksomhed. Det har ført til stigende kompleksitet og derfor også til ønsker om forenkling – at samle trådene. Der tales om Hard Space, dvs. programmer, som er afviklet i en klar myndighedsramme med formel administration, og Soft Space, hvor programmer udvikles og styres i en institutionel ramme på tværs af offentlige og private aktører. Det har påvirket og vil påvirke synet på relevansen af sted-specifikke kontra sted-neutrale tildelingskriterier i erhvervsfremmepolitikken.

Sidst men ikke mindst peger en række internationale rapporter og artikler på, at globaliseringen har medført en stigende konkurrence mellem de enkelte byregioner i en international sammenhæng. Det billede tegner sig også i en dansk sammenhæng. Således havde Planreformen i 1970'erne et Landsplanperspektiv på byerne, hvor byerne blev udpeget til landsdækkende, regionale og egnsnære servicecentre – et perspektiv som blev erstattet af et markedsperspektiv, hvor byerne konkurrerer om at skabe øget tiltrækningskraft og vækst. Det skaber en kamp for udviklingen af de mest optimale rammestrukturer for den givne byregion, der kan bidrage til at positionere byen i en forløsende økonomisk og demografisk vækst i konkurrencen med andre byer og byregioner i internationalt regi. I den internationale positioneringskamp 'glemmes' betydningen af relationen til det regionale opland, for ikke at tale om et landsplanperspektiv. Hvor byerne tidligere – i medfør af landsplanloven – blev set som servicecentre, der skal rustes til at udfylde sin rolle som servicecenter på hvert sit niveau (lokalt, egnsnært, regionalt og nationalt, jf. Bymønsterrapporten (1979), følger byerne nu i højere grad en tankegang, hvor de ser sig selv som konkurrenter i et internationalt metropolkapløb.

I dette spil har hensynet til den globale konkurrence fortrængt hensyn til og fokus på den regionale balance og den indre nationale sammenhængskraft. Denne udvikling lejrer sig konkret i programmeringen og organiseringen af de erhvervsfremmende støtteprogrammer og i f.eks. de store erhvervsudviklingsprojekter. F.eks. blev Femern-forbindelsen prioriteret frem for at binde landsdelene bedre sammen. Initiativet til Femern-forbindelsen blev i sin tid taget af Gyldenhammer, der var chef for Volvo. Han stiftede Scanlink-lobbyen, som førte til Femern-projektet. Et tidligt eksempel på organisering i en institutionel Soft Space ramme, som nævnt.

4.4 Internationale forsknings- og 'policy'-agendaer

I de internationale forsknings-, konsulent- og udviklingsfora (OECD, Verdensbanken m.fl.) samt i EU-embedsværket har globalisering – digitalt såvel som fysisk – ledt til en genoplivet debat om staternes rolle for at fremme væksten. Den regionale dimension og metropolernes rolle for væksten regionalt, nationalt og globalt spiller nu en betydelig rolle i den dialog. Uenighederne er – ikke uventet – store.

Verdensbankens årsrapport fra 2009 – 'Reshaping Economic Geography' – anbefaler, at erhvervsfremme og regional udviklingspolitik funderes i markedskræfternes dynamik. Det hedder bl.a.: *"Governments can do better by promoting the market forces that deliver both the concentration of economic production and the convergence of living standards and augment them with policies to ensure affordable basic services"*

everywhere. They can do this by helping people and entrepreneurs take advantage of economic opportunities, wherever they arise. The market forces that help most are agglomeration, migration, and specialization.” (Verdensbanken, 2009, side 34).

Verdensbanken understreger, at den regionale udvikling og erhvervsfremme må tage afsæt i de byområder, der har vækst. Det anføres, at der vil ske en spredning af væksten – som ringe i vandet – til egne med mindre vækst som følge af eksternaliteter og trickle-down-effekter fra byens/metropolens vækst og velstand. Verdensbanken funderer sine synspunkter på en klassisk Vækstcenterpolitik, hvor det urbane vækstcenter ses som vækstens motor, hvorfra væksten vil sprede sig til først de nære, senere de fjernere egne. Samlet set anbefaler Verdensbanken infrastrukturinvestering og få centrale erhvervsfremmemidler, som er sted-neutrale (Barca et al. 2012). Det hedder bl.a.: *“The World Bank’s (2009) report is firmly grounded in the new economic geography theory, which advocates the advantages associated with the agglomeration effects of large cities: development and growth will be unbalanced and attempts to spread economic activity will not only reduce poverty, they will also undermine growth and prosperity. The result is a development model based on “spatially-blind” strategies, this is “policies that are designed without explicit consideration to space” (Barca, et al., 2012, side 138).*

Vækstpol- og Vækstcenter-strategien blev udbredt i 1960’erne og har været genstand for omfattende empiriske studier (se f.eks. John B. Parr, 1999). Det blev tidligt konkluderet, at polariseringseffekter overstiger trickle-down-effekter markant (Niles Hansen, 2001).

Som sådan kan man sige, at erhvervsfremmestrategier, som er sted-neutrale, let – ofte upåagtet – ender med at blive sted-specifikke, bl.a. fordi ansøgningskapaciteten i centrale urbane områder er større end i f.eks. mindre bykommuner.

OECD drøfter også ændringer i erhvervspolitikens omdrejningspunkter. OECD finder, at der bør skabes en stærkere forankring i den lokale og regionale kontekst, idet denne forankring er afgørende for, at indsatsen får momentum og bidrager til at opbygge frem for at nedbryde den mangfoldighed, som OECD ser som afgørende i et innovativt samfund. Det hedder bl.a.: *“The capacity of a region to attract and retain mobile resources such as domestic and foreign investment, innovative firms and skilled labour, depends importantly on the quality of services produced or supported by public action (transport and communications infrastructure, research institutions, information for businesses, etc.). In certain cases, subsidies and state aids may effectively compensate for market failures by helping new firms to access research and technological innovations.” (OECD, 2009, side 13).*

I forlængelse heraf foreslår OECD bl.a. følgende guidelines:

- *“Effectively targeting regions in need. Regional policies are the natural mechanism for focusing investment on specific regions or communities that face specific economic, social or ecological pressures.”*
- *“Regional policies involve institutions that co-ordinate actions among government ministries – economy and finance, science and technology, education, environment, and so on. In the context of strategic recovery or green growth programs.”*
- *“Ensuring that local and regional knowledge, funds and capacity are mobilized. Regional policies often use well-developed mechanisms for coordination between the centre and the sub-national level. These mechanisms help to ensure transparency and coherence. In most OECD countries, the subnational level is responsible for most capital investment.” (OECD, 2009, side 13.)*

4.5 Sammenfatning

Barca et al. (2012) sammenfatter og analyserer de forskellige synspunkter og tilgange til sted-specifikke og sted-neutrale erhvervs- og udviklingspolitikker for økonomisk udvikling.

Synsvinklerne belyses ved hjælp af centrale rapporter fra bl.a. EU, OECD og Verdensbanken. De ses som eksempler på, hvorledes ændringer i konteksten fører til anbefalinger af, at udviklingsfremmende interventioner i stigende grad fokuserer på effektivitet på bekostning af en vægt på territorial konvergens.

Det påpeges, at interventioner såvel på det nationale som det regionale niveau vedvarende er forankrede i traditionelle udviklingsmodeller. Heroverfor står, at geografiske steder i stigende grad bliver 'glatte' i den forstand, at kapital, varer, mennesker og ideer flytter mere fleksibelt som følge af globaliseringen. På den anden side, bliver stederne også mere 'klistrede', fordi kapital, varer, mennesker, idéer også har en tendens til at koncentrere sig i store agglomerationer. De påpeger: "Regions matter—stresses the individual characteristics of regions and their place specificity and proposes to go beyond "one-size-fits-all" development approaches".

The often overgenerous capital city infrastructure provision becomes an outcome of the political bargaining power of local elites rather than a result of market processes. These political economy processes thereby lead to capital deepening and agglomeration enhancement in the favored core areas and capital depreciation and dereliction in the less favored regions of origin, or in the poorer urban neighborhoods. Space-neutral arguments are based on the as yet unquantified assumption that national welfare in the long run is maximized by urban expansion".

Sammenfattende kan man sige, at en sted-neutral erhvervsfremmestrategi har den – formentlig upåagtede – effekt, at områder med den stærkeste ansøgningskapacitet favoriseres på bekostning af områder med en svagere ansøgningskapacitet. Det peger på, at sted-neutrale strategier for erhvervsfremme ender som sted-specifikke, idet ansøgningskapaciteten i sig selv er ulige fordelt mellem egnene i den nationale kontekst. Det leder til en bevidst eller ubevidst favorisering af en vækstcenterbaseret udviklingsstrategi.

Det står i kontrast til, at der ingen garanti er for, at vækst i de store urbane centre leder til trickle-down-effekter i de regionale oplande. Tværtimod peger flere rapporter på, at væksten i urbane centre ofte virker udtømmende for de regionale oplande. I modsætning til en klassisk center-periferi model ser det ud til, at polariseringen er stærkest i områder, som ligger tæt på metropolen, og aftager med afstanden hertil. Alligevel synes teorien om, at urbane vækstcentre genererer vækst i deres periferi at være vedholdende. Det peger også en nylig svensk undersøgelse på (Holgerson og Baeton, 2017).

Konklusionen er, at evidensgrundlaget for hvorledes forskellige former for erhvervsfremme påvirker balancen i den regionale erhvervs- og beskæftigelsessammensætning og bosætning er svagt. Meget er præget af skøn og intuitiv erfaring med det, som ikke har virket. De analyser, vi her har præsenteret, kradser kun i overfladen og kalder på en dybere og kontinuerlig analysevirksomhed, som kan give et mere solidt evidensgrundlag end det, vi har i dag. Det vil bidrage til mere kvalificerede debatter om den regionale erhvervsudvikling og styrke et evidensbaseret beslutningsgrundlag for fremtidige erhvervsfremmende støtteordninger.

LITTERATUR

Barca et al. 2012. The case for regional development intervention: Place-based versus Place-neutral approaches. Journal of Regional Science, vol. 52, no. 1., pp. 134–152

Illeris, S. 1979. Rapport om det fremtidige bymønster. København, 1979

Holgersen, S. og Baeton, G. 2017. Beyond a Liberal Critique of 'Trickle down': Urban Planning in the City of Malmö. International Journal of Urban and Regional Research.

The World Bank. 2009. Reshaping Economic Geography. Verdensbankens rapport, side 13

Parr, J. B. 1999. Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View. Urban Studies, Vol. 36, Nr.7, side 1195 - 1215.

Niles Hansen, 2001. Regional Development Policies: Past Problems and Future Possibilities

OECD, 2009, Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth, side 13